MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

N.º 178/2019 – SFPOSTF/GAB/PGR
Sistema Único nº 62443/2019

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal

A **Procuradora-Geral da República**, com fundamento no art. 102-§1º da Constituição, no art. 6º-III da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e na Lei 9.882/1999, propõe

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
COM PEDIDO LIMINAR

contra ato do Poder Público devidamente apontado no tópico I desta ação.

Esta petição faz-se acompanhar de cópia dos documentos comprobatórios dos atos aqui impugnados, reputados ofensivos aos preceitos fundamentais constantes dos artigos 1º-

caput[1], 2º[2], 22-XVII[3], 37-*caput*[4], 60-§4º-III[5], 109-I[6], 127-*caput* e §§1º e 2º, 128-II-*a,* 128-§5º-II-*a* e *f*,[7] e 129-II[8] e IX[9] da Constituição.

I - OBJETO DA AÇÃO

Esta ação objetiva evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais resultantes de atos do Poder Público, consubstanciados em decisão judicial que homologou ato administrativo de natureza não penal consistente em *"Acordo de Assunção de Compromissos" – firmado entre o Ministério Público Federal e a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás, relacionado ao Non Prosecution Agreement firmado entre Petrobrás e o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América (DoJ) e ao ato cease-and-desist order da Security and Exchange Comission -SEC dos Estados Unidos da América – e impôs ao Ministério Público Federal o de-*

[1]Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[2]Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

[3]Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (…)

XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

[4]Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[5]Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: (…)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:(...)

III - a separação dos Poderes;

[6]Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

[7]Art. 128. O Ministério Público abrange:

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

II - as seguintes vedações:

a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; (...)

f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei.

[8]Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (…)

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

[9]IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

ver de prestar contas, a cada sessenta dias, em relação ao implemento dos compromissos estabelecidos no acordo.

Eis o teor do ato judicial impugnado, conforme parte dispositiva do *decisum*:

"Nessas condições, entendo que o acordo merece homologação.

Ante o exposto, ***homologo o Acordo de Assunção de Compromissos, firmado entre o MPF e a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás,*** *para pagamento e destinação de USD 682.560.000,00, equivalente a 80% do valor que a Petrobrás havia se comprometido a pagar em prévio acordo celebrado com autoridades norte-americanas, o Departamento de Justiça (DOJ) e a Securities and Exchange Commision (SEC).*

Assim que efetuado o depósito, levanto o sigilo sobre o acordo e a homologação.

Não cabe a manutenção de sigilo sobre o próprio conteúdo do acordo e de sua homologação, o que seria contrário ao princípio da publicidade, aplicável ao processo judicial e à Administração Pública.

A cada sessenta dias, o MPF deverá informar acerca das providências adotadas em relação ao implemento dos compromissos assumidos no acordo.

Intime-se MPF e Petrobrás".

II – CABIMENTO DA ADPF

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato comissivo ou omissivo do Poder Público, quando não houver outro meio apto a saná-la (princípio da subsidiariedade).

A doutrina indica que a análise deste requisito decorre de enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva:

> Em outros termos, o princípio da subsidiariedade - inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no art. 4º-§1º da Lei n. 9.882. de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global. Nesse sentido, se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta inclusive da legitimação ativa) meio eficaz de sanar a lesão, parecer ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.
>
> Assim, a Lei 9.882 exige como condição de possibilidade da ADPF, o esgotamento de todos os meios para o saneamento do ato lesivo (§1º do art. 4º). Conforme posição

> firmada pelo STF na ADPF n. 33, os meios a serem esgotados para que se admita a ADPF são aqueles do controle concentrado. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva. dessa ação[10].

O ato ora questionado – decisão judicial homologatória de acordo extrajudicial firmado entre o Ministério Público Federal e a empresa Petrobrás, com imposição de obrigação ao MPF - é um ato judicial de efeitos concretos, que viola preceitos fundamentais e, portanto, é inconstitucional, e não há outros meios de controle abstrato de constitucionalidade que se mostrem eficazes para sanar o vício de inconstitucionalidade e a iminente lesão constitucional decorrente da homologação e execução do Acordo de Assunção de Compromissos ora questionada.

Embora a Constituição e a Lei 9.882/1999 não definam o que se entende por preceito fundamental, o Supremo Tribunal Federal já assentou a "*qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos 'princípios sensíveis' (art. 34, VII)*"[11].

Nesta ADPF, aponta-se lesão a direitos fundamentais e estruturantes da República Federativa do Brasil e do Estado Democrático de Direito, calcados na separação dos poderes, na preservação das funções essenciais à Justiça, nos princípios da legalidade e da moralidade, na independência finalística e orçamentária do Ministério Público e na preservação do princípio constitucional da impessoalidade, como medidas necessárias ao exercício, pelo *Parquet,* das suas prerrogativas e funções constitucionais.

No presente caso, merece destaque, o ato judicial violador de preceitos fundamentais constitucionais foi praticado no propósito de dar adequada aplicação a vultosos recursos públicos resultantes de acordo celebrado entre a Petrobrás – empresa integrante da administração pública indireta brasileira (sentido lato) – com autoridades norte-americanas. No entanto, caracteriza grave violação de princípios constitucionais estruturantes do modelo republicano e democrático, pautado no sistema de freios e contrapesos *(checks and balances).*

---

[10] CANOTILHO, J. J. GOMES; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet e STRCK, Lenio Luiz. Coordenação Científica. **Comentários à Constituição do Brasil.** 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 1499.

[11] STF. ADPF 388, relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe 1º.8.2016.

III – DA OFENSA A PRECEITOS FUNDAMENTAIS

Um dos princípios fundamentais estabelecidos na Constituição de 1988 é **o do estado democrático de direito**, que *é o Estado Constitucional submetido à Constituição e aos valores humanos nela consagrados*[12].

A Constituição estabelece o primado da lei. Define funções específicas para o Estado, distribuindo-as entre seus poderes, instituições e órgãos, de modo a que cada um tenha funções específicas, previamente estabelecidas em normas editadas pelo Parlamento e controláveis por meio de princípios, regras e vedações. O Poder Judiciário age segundo regras constitucionais de competência que permitem avaliar se a matéria é federal ou estadual, quem é o juiz da causa e qual o limite de sua jurisdição em cada caso concreto. O Ministério Público também tem funções constitucionais claras – cíveis e criminais – , e vedações constitucionais que, como o Poder Judiciário, o impede de exercer funções estranhas ao seu escopo de função essencial à Justiça.

A forma de implementação e de garantia da democracia é vinculando-a ao papel das instituições que constituem o Estado brasileiro, e ao modo de exercício das respectivas parcelas de poder, confinadas ao que estiver estabelecido em lei e distribuídas de forma harmônica, para que haja real equilíbrio entre as funções estatais.

A Constituição também estabelece um sistema de controle recíproco dos limites e das vedações no exercício dessas funções, de modo que cada um dos órgãos estatais exerce uma parcela específica das atribuições constitucionais, prevenindo confusão e concentração excessiva de poderes, o que poderia contaminar as bases da democracia.

A divisão de poderes e funções é, por isso, fundamento constitucional que constitui o alicerce e o equilíbrio do sistema democrático.

Nesta perspectiva, ensina o mestre constitucionalista J. J. Gomes Canotilho, na mesma linha de vários constitucionalistas de renomada expressão, em alentado estudo sobre as raízes históricas e atual conformação constitucional do princípio da divisão dos poderes:

> *"A divisão de poderes, também na doutrina lockeana, se explica pela fragilidade humana: se os mesmos que fazem a lei vêm a executá-la há uma grande tentação*

[12] JÚNIOR, Dirley da Cunha. Curso de Direito Constitucional. 13ª ed. rev. ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2018, pg. 479.

de que se privilegiem, de que se eximam do cumprimento ou de que acomodem os ditames legais aos seus interesses particulares, em violação da igualdade e do bem público...

(...)

Consoante anotado, a separação de poderes tem por mote o controle do poder pelo próprio poder, um sistema de fiscalização e limitação recíprocas, o denominado sistema de freios e contrapesos. Exs. sanção ou veto do chefe do executivo a projeto de lei (art. 66 da CF), o STF declarar, em tese, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (art. 102, I, a, da CF), o parlamento sustar os atos normativos do executivo que exorbitem o poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (art. 49, V, da CF).

Entende-se que a separação não é propriamente do poder político-jurídico, considerado uno, indivisível, e sim das funções. ***O poder não se divide, as funções provenientes do poder sim. Vale observar que a divisão funcional tripartida não corresponde, necessariamente, a uma separação em três órgãos.*** *Muitas Constituições adotam uma separação orgânica quadripartida ou pentâmera. Isto a par dos tribunais constitucionais, não integrantes da estrutura do poder judiciário.*

O princípio da separação de poderes é ancorado na acepção da discricionariedade: um poder está proibido de invadir a discricionariedade dos outros. Este o ponto de equilíbrio, a linha fronteiriça.

(...)

Outrossim, a divisão de poderes não está mais guardada apenas dos direitos individuais, mas sim de todas as dimensões dos direitos fundamentais, assimiladas em unidade. Vem em favor tanto das liberdades públicas, dos direitos civis, quanto dos direitos sociais, da cidadania ativa, dos direitos transindividuais, do meio ambiente – cobrança de prestações, eficácia positiva. As funções adquirem novo sentido, outras rais de legitimidade, novas conformações[13].

---

[13] CANOTILHO. J. J. Gomes. MENDES, Gilmar Ferreira. SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lênio Luiz. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Ed. Saraiva/Almedina, 2013, pgs. 144/145.

Decisão judicial, inclusive as de natureza homologatória, que atribui a um órgão do Estado brasileiro – o Ministério Público Federal – o desempenho de função e obrigações que extrapolam os limites constitucionais de sua atuação e que implica verdadeira concentração de poderes entre a atividade de investigar e atuar finalisticamente nos processos judiciais e de executar um orçamento bilionário, cuja receita provém de acordo internacional do qual não é parte nem interessado, viola princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, notadamente o da separação de poderes, além dos demais preceitos fundamentais indicados no preâmbulo desta petição.

Embora não tenha o Supremo Tribunal Federal se manifestado *a priori* sobre os preceitos constantes na Constituição que ensejam o processo e o julgamento da arguição de descumprimento, certo é que esta Corte já reconheceu que a separação de poderes é um dos princípios fundamentais e base para o ajuizamento da pretensão de inconstitucionalidade por descumprimento de preceito fundamental[14].

Ademais, o ato do Poder Público, para fins de cabimento da ADPF, não precisa ter natureza normativa. Basta que emane do Poder Público e que seja apto a lesar o núcleo de preceitos, princípios e regras revestidos de sentido de essencialidade para a manutenção da ordem constitucional estabelecida. Há casos de decisão judicial – como é a hipótese ora debatida – que a ausência de conteúdo normativo do ato inviabiliza o ajuizamento das demais ações de controle concentrado.

III.1 – DOS ATOS CARACTERIZADORES DE OFENSA A PRECEITO FUNDAMENTAL

O Ministério Público Federal, por intermédio de Procuradores Regionais da República e Procuradores da República que integram a Força Tarefa Lava Jato em Curitiba, firmou, em 23.01.2019, *Acordo de Assunção de Compromissos* com a Petrobrás, cujo objeto é a destinação e aplicação de vultosos recursos transferidos pela referida empresa em razão de acordo celebrado com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América.

Mencionados Acordo, que se fundamenta na exposição de motivos apresentada em quinze enunciados, *visou a manter e, quando for o caso, aprimorar medidas tendentes a evitar nova ocorrência de fraquezas materiais nos controles internos, como reconhecido pela*

[14] ADPF 378 MC/DF.

PETROBRAS no acordo que firmou com o Departamento de Justiça dos Estados Unidos da América.

Quanto aos compromissos assumidos, no que se refere intrinsecamente ao objeto desta pretensão, extraem-se as seguintes cláusulas:

> *" 2.2. Adicionalmente, tendo em conta os ACORDOS celebrados com as Autoridades norte-americanas (Non-Prosecution Agreement e Cease-And-Desist), as quais consentiram com que a pagamento de até 80% (oitenta por cento) do valor previsto nesses ACORDOS seja satisfeito com base no que for pago no Brasil pela PETROBRAS a Autoridades brasileiras, a PETROBRAS assume a obrigação de depositar o montante que corresponder em reais à quantia de US$ 682.560.000.00, que constituem do valor de US$ 853.200.000.00, estabelecido nos ACORDOS perante as Autoridades norte-americanas.*
>
> *2.2.1. O depósito será feito dentro do prazo de 30 dias contados da data da homologação, em conta vinculada ao respectivo Juízo Federal.*
>
> *2.2.2. A conversão para reais tomará por base a média aritmética e entre as taxas de câmbio PTAX tanto de compra quanto de venda do dólar americano, divulgadas pelo Banco Central do Brasil no endereço eletrônico http://www.bcb.gov.br, código da moeda 220, do dia da homologação do ACORDO.*
>
> ***2.3. A destinação do valor depositado no Brasil será a seguinte:***
>
> *2.3.1.* ***50% (cinquenta por cento) para o investimento social em projetos, iniciativas e desenvolvimento institucional de entidades e redes de entidades idôneas, educativas ou não, que reforcem a luta da sociedade brasileira contra a corrupção com os seguintes fins****:*
>
> *(...)*
>
> *2.3.2.* ***50% (cinquenta por cento) para a satisfação de eventuais condenações ou acordos com acionistas que investiram no mercado acionário brasileiro***

(B3) e ajuizaram ação de reparação, inclusive arbitragens, até a data de 08 de outubro de 2017, sendo certo que a reserva desse montante para tal finalidade não limita a eventual responsabilidade da PETROBRAS em demandas judiciais e arbitrais decorrentes de possíveis prejuízos ocasionados a seus acionistas;

2.4. O valor previsto no item 2.3.1 deverá constituir um endowment (um "fundo patrimonial") para que os rendimentos sejam utilizados para os mencionados fins, garantindo a perenidade deste investimento social.

2.4.1. ***A administração do fundo patrimonial (endowment) referido no item anterior, será feita por entidade a ser constituída no prazo máximo de 18 meses após a homologação deste ACORDO, na forma de uma fundação de direito privado mantenedora, que****:*

(...)

2.4.2. ***O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ficará responsável por buscar meios para a constituição de fundação privada (inclusive a redação de sua documentação estatutária), com sede em Curitiba/PR, e poderá contar com o auxílio de entidade(s) respeitada(s) da sociedade civil do poder público, ou do Ministério Público*** *(p ex.. para os fins do art. 65, parágrafo único, da Código Civil e do art. 764, II, do Código de Processo Civil) para conferir o máximo de efetividade às finalidades do acordo.*

2.4.3. ***O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL constituirá, ou zelará para que seja constituído um Comitê de Curadoria Social (CCS)*** *até 90 (noventa) dias após a assinatura deste ACORDO, composto por até 5 (cinco) membros, com reputação ilibada e trajetória reconhecida em organizações da sociedade civil, no investimento social e/ou áreas temáticas cobertas na destinação deste recurso, o qual supervisionará a constituição da fundação.*

2.4.3.1. ***O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL solicitará a pelo menos 5 entidades reconhecidas da sociedade civil a indicação de n****omes para comporem o CCS, acompanhados de descritivo breve do currículo ou experiência que embala a indicação.*

2.4.3.2. ***O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL submeterá os nomes escolhidos,*** *dentre os indicados e outros que atendam os critérios*

supramencionados, para que a composição final do CCS seja aprovada pelo Juízo que homologar este ACORDO.

2.4.3.3. A participação no CCS não deverá ser remunerada e terá caráter honorífico.

2.4.3.4. Após finalizada a redação do estatuto da fundação e antes de sua formal constituição, os membros do CCS deverão apresentar, ao Juízo que homologar este ACORDO, relatório de supervisão do processo de instituição da fundação mantenedora.

2.4.3.5. O estatuto da fundação não alterará os fins ou termos deste ACORDO.

2.4.3.6.O trabalho de supervisão do CCS se encerrará após a entrega do relatório e ele deverá ser dissolvido, podendo seus membros, se assim desejarem, passar a integrar a primeira composição do órgão de deliberação superior da fundação mantenedora.

2.4.4. ***O MINISTÉRIO PUBLICO FEDERAL no Paraná e o Ministério Público do Paraná terão a prerrogativa, em assim desejando, de ocupar um assento cada no órgão de deliberação superior da fundação mantenedora, que serão preenchidos por indicação, respectivamente, do Procurador da República Chefe e do Procurador-Geral de Justiça****.*

2.4.5. ***A PETROBRAS não terá qualquer responsabilidade, ingerência ou prerrogativa na constituição, manutenção ou composição da fundação, desonerando-se de sua obrigação pecuniária com seu pagamento****.*

2.4.6. Não poderá atuar na fundação, em qualquer função, pessoa filiada a partido político ou que tenha sido fi1iada nos últimos 5 (cinco) anos. podendo o estatuto ampliar esta restrição.

2.4.7. A fundação terá um Conselho Curador com poder de deliberar sobre as linhas mestras da entidade e de indicar quais projetos e entidades que devem ser beneficiadas com os repasses.

2.4.8. A fundação terá um Conselho Fiscal composto por integrantes com conhecimento técnico nas áreas contábil, financeira e de investimentos;

2.4.9. ***O estatuto da entidade será submetido pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL à aprovação do Juízo que homologar o ACORDO****, o qual poderá determinar adequações e, em seguida à sua formal constituição, destinará os recursos para a fundação.*

2.4.10. Os valores serão transferidos para a fundação com gravame de impenhorabilidade e inalienabilidade, que não atingirá os seus rendimentos.

2.4.11. A escolha pela fundação da(s) instituição(ões) financeira(s) que custodiará(ão) os recursos será feita de modo transparente, atendendo aos princípios do item 2.4.1.

2.5. Os valores mencionados no Item 2.3.2. permanecerão depositados em conta judicial remunerada e, decorrido o prazo de 2 (dois) anos, como forma de proporcionar desde logo um benefício social por meio da utilização dos recursos, os acréscimos a título de correção monetária e rendimentos passarão a ser destinados para a finalidade prevista no item 2.3.1 .

2.5.1. Caso não sejam plenamente utilizados esses valores para a finalidade prevista, no praza de 5 (cinco) anos, eventual saído existente será destinado na forma do item 2.3.1.

2.5.2. O prazo referido no item anterior poderá ser prorrogado, a pedido da PETROBRAS, por decisão discricionária do Ministério Público, por 1 (um) ano, renovável em caráter excepcional.

2.5.3. Os valores utilizados para esse fim não implicarão, em nenhuma hipótese: reconhecimento de responsabilidade por dolo ou culpa, nos termos do item 1.4.

2.6. Em nenhuma hipótese, os valores destinados pela PETROBRAS em decorrência do disposto nesta Cláusula permanecerão sob a sua responsabilidade, ou serão a ela restituídos.

2.7. Para a execução deste ACORDO, cada parte se responsabilizará por obter os bens materiais e equipamentos necessários ao desempenho de suas obrigações, ou usará aqueles próprios, não sendo devido nenhum reembolso entre as partes.

CLÁUSULA TERCEIRA – DA FISCALIZAÇÃO

3.1. ***Fica assegurado ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, por meios próprios, o direito de fiscalizar a cumprimento das obrigações assumidas na cláusula segunda, sem prejuízo das atribuições próprias do MINISTÉRIO PUBLICO a serem por ele exercidas, como decorrência da aplicação da legislação vigente.***

3.2. Sem prejuízo da disposição supra, a PETROBRAS se compromete a:

(i) manter o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL sempre atualizado dos

andamentos dos Processos Judiciais e Arbitrais de que tratam as destinações do item 2.3.21;
(ii) encaminhar ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, sempre que solicitado, cópia integral dos autos dos Processos Judiciais e Arbitrais;
(iii) não se opor a eventual pedido de ingresso do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL nos Processos Judiciais e Arbitrais;
(iv) fornecer documentos e informações solicitados pelo MINISTÉRIO PUBLICO FEDERAL em conexão com o objeto do presente ACORDO;
(...)
CLÁUSULA SÉTIMA – DO FORO
7.1 Para dirimir as dúvidas e conflitos oriundos deste ACORDO, fica eleito o Foro da Justiça Federal da Subseção de Curitiba, especificamente o Juízo da homologação, com renúncia de qualquer outro por mais privilegiado que seja ou venha a ser(...)**”.**

O referido Acordo foi homologado pelo ato judicial impugnado nesta petição, da d. Juíza Federal da 13ª Vara Federal de Curitiba, justificando sua competência sob o fundamento de que, não obstante tratar-se os recursos financeiros oriundos de Acordo Internacional firmado pelos Estados Unidos da América com a Petrobrás, os fatos que fundamentaram as tratativas com as autoridades americanas originaram-se de investigações e processos criminais conduzidos naquele foro federal de Curitiba/PR.

Destaco desta decisão:

“O acordo está intimamente vinculado às investigações e processos criminais que tramitaram e que ainda tramitam perante este Juízo, com mais força aos casos de cooperação jurídica internacional entre as autoridades brasileiras e dos Estados Unidos, referidos supra.

O intercâmbio de informações entre os dois países foi fundamental à amplificação das investigações nacionais e à revelação de fatos que subsidiaram as apurações das autoridades norte-americanas.

Assim, pode-se afirmar que as investigações relacionadas ao caso Lava Jato perante a 13ª Vara Federal de Curitiba/PR foram condicionantes necessárias ao acordo entre a Petrobrás e as autoridades norte-americanas.

Além disso, ***a multa acordada pela Petrobrás com as autoridades dos Estados***

***Unidos tem natureza eminentemente criminal, com ênfase na prevenção geral dos crimes pelos quais a estatal foi investigada naquele país**. Destaco, nesse sentido, trecho do anúncio do acordo feito por um dos Diretores da Divisão de Investigação Criminal do Federal Bureau of Investigation, Roberto Johnson…*

O acordo que o MPF agora submete para homologação visa implementar concessão feita em cláusula de acordo com efeitos eminentemente criminais, ainda que em jurisdição estrangeira.

*Assim, a despeito das peculiaridades da responsabilização criminal norte-americana, **não há como negar os efeitos criminais do acordo da Petrobrás com o MPF.***

Registro, ainda, que o não reconhecimento dos efeitos criminais do acordo entre Petrobrás e MPF, pela especialização dos efeitos, poderia gerar consequências drásticas ao acordo celebrado pela Petrobrás com as autoridades estadunidenses, o que, por óbvio, não se pretende.

Ainda, consolidou-se perante o TRF4 e Tribunais Superiores, que a competência para processo e julgamento dos feitos criminais da Operação Lava Jato e, de forma mais específica, daqueles que dizem respeito a fatos relacionados Petrobrás, é da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

*Assim, considerando cumulativamente a ampla vinculação do acordo aos fatos da Operação Lava Jato que tramitaram e que tramitam perante esta 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, a natureza criminal do acordo celebrado pela Petrobrás com as autoridades norte-americanas, **os efeitos criminais que não podem ser tolhidos do acordo do MPF com a Petrobrás, já que visa implementar concessão em cláusula indenizatória em acordo criminal celebrado perante jurisdição estrangeira**, **e que houve uma consolidação da jurisprudência nacional no sentido de que compete à 13ª Vara Federal de Curitiba/PR o processo e julgamento de feitos criminais relacionados à Petrobrás no âmbito da Operação Lava Jato, apropriado pronunciamento desta julgadora**.*

A Petrobrás foi considerada a vítima imediata do esquema de corrupção descoberto no curso das investigações que se iniciaram perante este Juízo.

A celebração do acordo com o Department of Justice (DoJ) e a Securities and Exchange Commision (SEC) e a assunção de compromissos pelo acordo com o MPF não mudam esse panorama.

O valor acertado com as autoridades estadunidenses, de USD 682.560.000,00, além de bastante expressivo, permitirá a manutenção das divisas no sistema financeiro nacional, além da vocacionar os saldos à reparação de danos e ao implemento de políticas de interesse coletivo.

Metade dessa quantia será destinada à recuperação de prejuízos causados a investidores do mercado acionista.

A destinação de parte do dinheiro à reparação de danos patrimoniais causados a investidores é consequência própria das investigações realizadas pelos Estados Unidos, já que aquelas apurações destinavam-se, com bastante prioridade, à tutela da higidez do mercado financeiro norte-americano.

Assim, pelo paralelismo dos acordos, não se vislumbra óbice para o direcionamento dessa quantia à reparação dos interesses dos atuantes do mercado financeiro.

A outra metade será utilizada à constituição de uma fundação permanente, na forma de "endowment", e destina-se remédio dos efeitos da corrupção e ao fomento de atividades voltadas à implementação de uma agenda anticorrupção.

Isso é especialmente importante já que os investimentos públicos, notoriamente escassos, para a implementação de medidas de combate à corrupção estão usualmente sujeitos a contingenciamentos orçamentários.

Assim, na análise deste Juízo, não há dúvida que o acordo atende ao interesse público.

Consta do acordo que a formação do comitê de curadoria social, responsável pela supervisão da constituição do fundo, seria aprovada pelo Juízo (item 2.4.3.2).

A providência é desnecessária. Não tem o Juízo condições de avaliar a reputação e a capacidade técnica dos possíveis integrantes do grupo.

Então, a formação do Comitê, por delegação do Juízo, competirá ao MPF. *Caberá ao MPF adotar as providências necessárias à formação do Comitê, apenas informando o Juízo quem são as pessoas que o integrarão e quais foram os critérios de seleção. Depois de constituída, a composição e gestão da fundação não se sujeitarão à prévia franquia jurisdicional.*

Cumpre observar o protagonismo do MPF e da Petrobrás na obtenção da concessão no acordo desta com as autoridades dos Estados Unidos.

Sem a intervenção do MPF e da Petrobrás, muito provavelmente não seria possível a amortização de 80% da multa milionária pactuada no acordo com as autoridades daquele país, mediante pagamentos e investimentos de interesse coletivo no território nacional.

Por esta circunstância concreta, é o MPF a entidade melhor posicionada para a celebração do presente acordo com a Petrobrás.

Nessas condições, entendo que o acordo merece homologação.”

A decisão que homologou, em sua quase integralidade, o Acordo de Assunção de Compromissos celebrado entre o Ministério Público Federal e a empresa Petrobrás padece de vício de inconstitucionalidade, pois a forma de homologação, constituição e execução da avença afronta a Constituição Federal por descumprir preceitos fundamentais do ordenamento jurídico pátrio; entre estes, e principalmente, a separação dos poderes e das funções do Estado, a constitucionalidade, a legalidade, a independência e a impessoalidade, que devem pautar as ações dos membros do Ministério Público.

As cláusulas do Acordo de Assunção de Compromissos acima destacadas deixam bastante evidente o protagonismo de determinados membros da instituição, singularmente os que integram a Força-Tarefa Lava Jato Curitiba, na integral condução da aplicação dos recursos financeiros oriundos do Acordo de Não Persecução Penal firmado pela empresa Petrobrás com os Estados Unidos, pelo Departamento de Justiça americano.

Basta verificar que aqueles membros da Força-Tarefa, assumiram compromissos administrativos e financeiros pelo Ministério Público Federal, falando pela própria instituição sem poderes para tanto, de conduzir todas as etapas do processo destinado à constituição de uma fundação de direito privado, idealizada para administrar cinquenta por cento dos recursos disponibilizados – US$682.560.000,00 ,– ficando responsável por todos os meios destinados à constituição dessa fundação, que terá sede em Curitiba; atuar na constituição de um Comitê de Curadoria Social (CCS) composto por até 5 (cinco) entidades escolhidas pelos próprios membros do *Parquet* signatários do acordo; representar a fundação perante o juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba para homologar a composição final do CCS; ter a prerrogativa de ocupar assento no órgão de deliberação superior da fundação mantenedora; e exercer, conforme estabelecido na Cláusula Terceira do Acordo de Assunção de Compromissos, a atividade de fiscalização de todas as obrigações assumidas pela Petrobrás

no respectivo Termo e prestar contas dos compromissos assumidos ao Juízo[15].

Para evidenciar a completa assunção de funções pelo Ministério Público Federal nos compromissos pactuados, os signatários do Acordo de Assunção de Compromissos estabeleceram na cláusula *2.4.5: "A PETROBRÁS **não terá qualquer responsabilidade, ingerência ou prerrogativa na constituição, manutenção ou composição da fundação, desonerando-se de sua obrigação pecuniária com o pagamento".***

A análise sistemática dos termos deste Acordo, acima destacados, evidencia que a responsabilidade pela gestão e aplicação desses vultosos valores foi entregue aos Procuradores que integram a Força-Tarefa Lava Jato Curitiba, que foram signatários de um pacto de natureza administrativa, sem terem poderes constitucionais e legais para tanto, e levaram-no à homologação em juízo sem competência jurisdicional para a matéria, que assim agindo feriu o artigo 109-I da Constituição. Assim, desviaram-se de suas funções constitucionais ao assumir o compromisso de desenvolver uma atividade de gestão orçamentária e financeira de recursos, por meio de uma fundação de direito privado, em situação absolutamente incompatível com as regras constitucionais e estruturantes da atuação do Ministério Público, violando a separação das funções de Estado e da independência funcional dos membros do Parquet.

A ordem jurídico-constitucional inaugurada com a Constituição Federal de 1988 estabeleceu funções e garantias muito claras para os membros do Ministério Público – idênticas às da magistratura –, para que, como função essencial à Justiça, os seus órgãos atuem com independência, com autonomia funcional e administrativa e, cumprindo o que determina a norma constitucional, possam defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Para que sejam cumpridas as regras constitucionais, os membros do Ministério Público devem exercer funções no âmbito estrito das balizas dos artigos 127 e 129 da Constituição Federal, que estabelecem atribuições e vedações:

> *Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.*
>
> *§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a **independência funcional**.*

[15] Vide itens "2.4.2" a "2.4.5" da cláusula segunda do termo de acordo anexo.

§ 2º ***Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa****, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.*

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - ***exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas****.*

Ocorre que, o compromisso de exercer a função de gestão orçamentária, financeira e finalística do Acordo de Assunção de Compromissos" estabelecido com a Petrobrás, os membros da Força-Tarefa que o assinaram extrapolaram suas atribuições constitucionais e legais e violaram os preceitos básicos da instituição, notadamente de ser órgão equidistante dos demais poderes, o de representar os interesses sociais relevantes, defender os interesses públicos e os princípios fundamentais do regime democrático.

Não pode o *Parquet,* por mais louvável que seja a finalidade de sua intervenção, perder a essência da sua atuação, que é a independência funcional pela equidistância das partes envolvidas nos litígios. E, nesta perspectiva, o próprio constituinte originário cuidou de vedar qualquer atuação do membro do Ministério Público que não seja restrita às funções constitucionais, vedando-lhes a ***representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas***. E, com muito mais rigor, esta vedação aplica-se às entidades privadas – como a fundação a que se refere o Acordo - ainda que sem fins lucrativos.

Ocorre que se, como relatado pela Juíza Federal autora do ato ora questionado, provas dos fatos que conduziram ao Acordo firmado entre a Petrobrás e as autoridades americanas tiveram como base probatória as investigações e ações penais da Operação Lava Jato em Curitiba, esta é exatamente a razão pela qual o Ministério Público Federal ou de quaisquer de seus membros é obstado, pela Constituição, de receber ou participar da gestão do dinheiro devolvido à Petrobrás e ao Brasil pelos Estados Unidos da América. Os membros do MPF que investigam e atuam ou atuaram em processos penais, de improbidade ou cíveis devem permanecer isentos para o exercício de suas atribuições, e não se imiscuir na formatação e gestão de instituição de direito privado para gerir recursos disponibilizados pela empresa cujos ex-gestores e funcionários praticaram atos de corrupção, de lavagem de dinheiro e de organização criminosa.

Sob este aspecto, o ***Acordo de Assunção de Compromissos*** celebrado entre a Petrobrás e o MPF é nulo. Como foi homologado judicialmente, é imprescindível que o ato judicial de homologação seja o primeiro a ser desconstituído por meio desta ação de descumprimento de preceito fundamental, inclusive porque determina obrigações do MPF perante o próprio juízo, além de ter ratificado, de como incompatível com preceitos fundamentais, a validade dos compromissos assumidos sem atribuição para tanto no Acordo.

O ato judicial ora impugnado, ou seja, a decisão que homologou o Acordo de Assunção de Compromissos e lhe atribuiu a natureza de título executivo judicial, é nulo, pois

viola a Constituição, notadamente as normas que estabelecem a competência da justiça federal (artigo 109-I), a independência e isenção do membro do Ministério Público e as normas constitucionais que lhe determina atuar nos estritos limites de suas funções constitucionais (artigos 127-caput e 129 e incisos); a que veda que assuma funções de consultoria ou qualquer outra atividade estranha a suas atribuições (artigo 128-II-a); a que veda receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais (artigo 128-§5º-II-*a)*; e a que veda f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei (artigo 128-§5º-II-f*)*.

Note-se que não há qualquer vínculo direto entre o Acordo estabelecido pela Petrobrás com as autoridades americanas para devolução de grande parte dos valores devidos pela empresa brasileira naquele país e as funções do MPF e dos demais poderes constituídos em nosso país. Nesta linha, a 13a Vara Federal sequer tem competência para a matéria, de modo que houve clara ofensa ao artigo 109-I da Constituição.

Se o esforço da defesa da Petrobrás, ou mesmo a cooperação internacional feita por membros do Ministério Público Federal , foi benéfica para o interesse nacional de reaver parte do dinheiro desviado da matriz brasileira, com assunção do compromisso de fazer retornar ao Brasil e não para a Petrobrás, 80% (oitenta por cento) do valor acordado com o DoJ - Departamento de Justiça Americano e com a SEC – US Securities and Exchange Commission - , não há qualquer fundamento de ordem constitucional, legal ou contratual para determinar que a administração desse dinheiro seja feita pelo MPF ou com participação de membros do MPF.

A cláusula do Acordo estabelecido entre a etrobrás e o Departamento de Justiça americano, abaixo transcrita, não estabelece condição alguma para que o MPF seja o gestor desses recursos, ou defina sua aplicação em finalidades estabelecidas por ele. Ainda que houvesse uma cláusula nesse sentido, ela não poderia ser aplicada, justamente por ferir preceito fundamental do ordenamento constitucional, que trata do limite funcional da atuação dos membros do Ministério Público.

Destaco, para completa elucidação do tema, os seguintes trechos do referido Acordo:

The United States Department of Justice, Criminal Division, Fraud Section and the United States Attorney's Office for the Eastern District of Virginia (the

"Fraud Section and the Office"), and Petroleo Brasileiro S.A. — Petrobras ("Petrobras" or the "Company") pursuant to authority garanted by the Company's Board of Directors, enter into this Non-Prosecution Agreement ("Agreement"). On the understandings specified below, the Fraud Section and the Office will not bring any criminal or civil case against the Company (except for criminal tax violations, as to which the Fraud Section and the Office do not make any agreement) relating to any of the conduct described in the Statement of Facts attached here to as Attachment A ("Statement of Facts"). To the extent there is conduct disclosed by the Company that does not relate to any of the conduct described in the attached Statement of Facts, such conduct will not be exempt from prosecution and is not within the scope of or relevant to this Agreement. The Company, pursuant to authority granted by the Company's Board of Directors, also agrees to certain terms and obligations of the Agreement as described below.

(…)

(l) accordingly, after considering (a) through (k) above, the Fraud Section and the Office believe that the appropriate resolution of this case is a non-prosecution agreement with the Company, and a criminal penalty with an aggregate discount of 25% off of the bottom of the U.S. Sentencing Guidelines fine range; that the Fraud Section and the Office will credit 80% of the criminal penalty against the amount the Company pays to Brazilian authorities, pursuant to their resolution, and 10% of the criminal penalty against the civil penalty imposed by the SEC. Based on the Company's remediation and the state of its compliance program, the Company's agreement to report to the Fraud Section and the Office as set forth in Attachment C to this Agreement (Corporate Compliance Reporting), and the fact that the Company is based in Brazil and will separately be entering into a resolution with Brazil and will be subject to oversight by Brazilian authorities, including Brazil's Tribunal de Contas da União and Comissão de Valores Mobiliários, the Fraud Section and the Office determined that an independent compliance monitor was unnecessary[16].

[16] "Consequentemente, depois de considerar (a) até (k) acima, a Seção de Fraude e o Escritório acreditam que a resolução apropriada deste caso é um acordo de não acusação com a Empresa, e uma penalidade criminal com um desconto total de 25% de desconto a parte inferior da faixa fina das Diretrizes de Condenação dos EUA; que a Seção de Fraude e o Escritório creditarão 80% da penalidade penal contra o valor que a Companhia paga às autoridades brasileiras, de acordo com sua resolução, e 10% da penalidade penal contra a sanção civil imposta pela SEC. Com base na remediação da Empresa e no estado de seu programa de conformidade, o acordo da Empresa de reportar à Seção de Fraude e ao Escritório, conforme estabelecido no Anexo C deste Contrato

(…)

The Fraud Section, the Office, and the Company agree, based on the application of the United States Sentencing Guidelines, that the appropriate total criminal penalty is $853,200,000 ("Total Criminal Penalty"). This reflects a 25 percent discount off of the bottom of the applicable United States Sentencing Guidelines fine range for the Company's full cooperation and remediation. The Fraud Section, the Office, and the Company further agree that the Company will pay the United States $85,320,000, equal to 10 percent of the Total Criminal Penalty. The Company agrees to pay $85,320,000 to the United States Treasury no later than five business days after the Agreement is fully executed. The Fraud Section and the Office agree to credit the remaining amount of the Total Criminal Penalty against the amount the Company pays to Brazil, up to 80 percent of the Total Criminal Penalty, equal to $682,560,000, and the amount the Company pays to the SEC as a civil penalty, up to 10 percent of the Total Criminal Penalty, equal to $85,320,000. The Company's payment obligations to the United States will be complete upon the Company's payment of $85,320,000, equal to 10 percent of the Total Criminal Penalty, so long as the Company pays the remaining amounts to Brazil and the SEC pursuant to their respective agreements. In the event that the Company does not pay to Brazil any part of the $682,560,000 in the timeframe specified in the agreement between Brazilian authorities and the Company, the Company will be required to pay that amount to the United States Treasury, except that the Fraud Section and the Office will credit up to 50% of that amount paid to the SEC.- The Company shall not seek or accept directly or indirectly reimbursement or indemnification from any source with regard to the penalty amounts that the Company pays pursuant to this Agreement or any other agreement entered into with an enforcement authority or regulator concerning the facts set forth in the Statement of Facts. This Agreement does not bar the Company from seeking recovery under Brazilian law, in proceedings unrelated to the penalty imposed here, from those who have inflicted harm on the Company. The Company further acknowledges that no tax deduction may be sought in

(Relatório de Conformidade Corporativo), e ao fato de a Empresa estar sediada no Brasil e estará participando separadamente de uma resolução com o Brasil e estará sujeito à supervisão das autoridades brasileiras, incluindo o Tribunal de Contas da União e a Comissão de Valores Mobiliários do Brasil, a Seção de Fraude e o Escritório determinaram que um monitor de conformidade independente era desnecessário."

connection with the payment of any part of the Total Criminal Penalty[17].

Está bastante evidente que a defesa da Petrobrás e a atuação do MPF, nos processos de sua atribuição, levaram as autoridades do Departamento de Justiça norte-americano a fazer a reversão de dinheiro desviado ilicitamente dos cofres da Petrobrás para o Brasil.

No entanto, esta atuação institucional nos processos judiciais e de cooperação internacional não pode levar à violação das regras de integridade, por maioria de razão as que coíbem conflito de interesses na atuação funcional de órgãos públicos, entre estes, membros do Ministério Público que possuem o *status* constitucional.

O estrito cumprimento das funções dos membros do MPF é matéria definida na Constituição e na norma de regência da instituição a que se vinculam, e deve ocorrer segundo princípios que orientam a atividade pública.

O artigo 37-*caput* da Constituição Federal estabelece a impessoalidade, a legalidade e a moralidade como princípios basilares do direito público, que disciplinam e norteiam a administração pública, em todas as esferas de poder e cada um dos agentes públicos (agentes políticos e servidores públicos).

Os membros do MPF, no desempenho de função pública, representam sua instituição e não agem no interesse próprio, ainda quando tal interesse seja coincidente com o

[17] A Seção de Fraude, o Escritório e a Empresa concordam, com base na aplicação das Diretrizes de Condenação dos Estados Unidos, que a penalidade criminal total apropriada é de $ 853.200.000 ("Penalidade Criminal Total"). Isso reflete um desconto de 25% da parte inferior da faixa de multa de diretrizes de condenação dos Estados Unidos aplicável para a total cooperação e remediação da empresa. A Seção de Fraude, o Escritório e a Empresa concordam ainda que a Companhia pagará aos Estados Unidos $ 85.320.000, equivalente a 10% do total da penalidade criminal. A Empresa concorda em pagar US $ 85.320.000 ao Tesouro dos Estados Unidos no prazo máximo de cinco dias úteis após o Acordo ser totalmente executado. A Seção de Fraude e o Escritório concordam em creditar o valor restante da Pena Criminal Total contra o valor que a Companhia paga ao Brasil, até 80 por cento da Pena Criminal Total, equivalente a $ 682.560.000, e o valor que a Companhia paga à SEC como uma penalidade civil, até 10% do total da penalidade criminal, equivalente a US $ 85.320.000. As obrigações de pagamento da Companhia para os Estados Unidos estarão completas mediante o pagamento de US $ 85.320.000,00 da Companhia, equivalente a 10 por cento da Pena Criminal Total, desde que a Companhia pague os valores remanescentes ao Brasil e à SEC de acordo com seus respectivos contratos. No caso de a Companhia não pagar ao Brasil qualquer parte dos US $ 682.560.000 no prazo especificado no contrato entre as autoridades brasileiras e a Empresa, a Companhia será obrigada a pagar esse valor ao Tesouro dos Estados Unidos, exceto que a Seção de Fraude e o Escritório creditará até 50% desse valor pago à SEC. A Empresa não solicitará ou aceitará direta ou indiretamente reembolso ou indenização de qualquer fonte com relação aos valores de multa que a Companhia pagar de acordo com este Contrato ou qualquer outro contrato firmado com uma autoridade executiva ou regulador referente aos fatos expostos na Demonstração dos Fatos. Este Contrato não impede a Companhia de buscar recuperação de acordo com as leis brasileiras, em processos não relacionados à penalidade aqui imposta, daqueles que causaram dano à Companhia. A Empresa reconhece ainda que nenhuma dedução fiscal pode ser solicitada em conexão com o pagamento de qualquer parte da Pena Criminal Total."

interesse público, como parece ser a situação analisada. Por isso, não podem assumir atribuições que extrapolam os limites de sua atuação funcional.

A atividade finalística é desempenhada de forma institucional e impessoal, como determina a Constituição Federal.

Este é apenas um exemplo prático da preocupação do constituinte originário em separar as atividades de defesa e representação do Estado da atividade de persecução criminal e de defesa da ordem jurídica, dos valores democráticos, dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

Para o exercício de suas relevantes funções institucionais, o Ministério Público tem autonomia finalística, e também orçamentária, administrativa e financeira. Esta autonomia é pautada nas regras constitucionais de divisão dos recursos públicos disponíveis pelo Estado brasileiro segundo critérios de equilíbrio na divisão dos valores disponíveis, segundo a necessidade e a disponibilidade.

Assim, não é possível que órgão do MPF, em decorrência do exercício de suas atribuições funcionais, possa desempenhar atividades de gestão de recursos financeiros de instituição privada, nem definir onde serão aplicados, muitos menos ter a sua disposição um orçamento bilionário. A autonomia administrativa, financeira e orçamentária que a Constituição outorgou ao Ministério Público é exercida segundo os parâmetros estritos estabelecidos na Constituição e na Lei Complementar 75/93. Não é válida qualquer outra forma de gestão de recursos que não seja em conformidade com a Constituição e nos limites da representação administrativa da instituição, feita por quem a chefia e responde por sua gestão administrativa, orçamentária e financeira, que é o Procurador-Geral da República.

Não compete ao Ministério Público Federal ou ao Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba administrar e gerir, por meio de fundação, recursos bilionários que lhe sejam entregues pela Petrobrás.

A legislação penal brasileira regula com clareza a destinação de recursos desviados dos cofres públicos e limita a aplicação discricionária desses valores. Devem, primeiramente, recompor o patrimônio da vítima; destinar-se à própria União nos casos em que o crime é federal e não se trata de ressarcimento; destinar-se a fundos específicos, como é o caso do Funpen ou do Fundo de Direitos Difusos. O sistema não permite – justamente em razão dos princípios constitucionais fundamentais da correta gestão dos recursos públicos –

que haja desvio desta destinação, de modo discricionário, pelo juiz.

Em recente decisão sobre valores recuperados em acordo de colaboração premiada e destinados à União, na condição de vítima do crime, o Ministro Edson Fachin decidiu, mesmo com a concordância expressa da União no sentido de que fossem remetidos ou ao Ministério da Educação ou ao FUNPEN, que o Poder Judiciário não deveria decidir sobre onde a União deveria aplicar os valores recuperados, deixando-lhe a prerrogativa desta decisão:

> *"Assim, o valor deve ser destinado ao ente púbico lesado, ou seja, à vítima, aqui compreendida não necessariamente como aquela que sofreu diretamente o dano patrimonial, mas cujo bem jurídico tutelado foi lesado, no caso, a Administração Pública e os princípios que informam o seu regime jurídico, em especial, o da moralidade (CF, art. 37, caput, c/c§4º).*
>
> *Em conclusão,* ***a multa deve ser destinada à União, cabendo a ela, e não ao Poder Judiciário, inclusive por regras rigorosas de classificação orçamentária, definir, no âmbito de sua competência, como utilizar essa receita.***[18]"

Antes, o Ministro Teori Zavascki havia indeferido pedido do então Procurador-Geral da República "*para destinação aos órgãos responsáveis pela negociação e pela homologação do acordo de colaboração premiada que permitiu tal repatriação*", por entender que o patrimônio a ser ressarcido é o da vítima, ente público lesado, e que não há margem de discricionariedade para destinação diversa de parcela desses valores, ainda que para o fortalecimento do sistema de combate à corrupção.

Nesse sentido, os seguintes trechos da decisão proferida pelo Ministro Teori Zavascki na PET 5210:

> ***4.*** *Embora a Lei 12.850/2013 estabeleça, como um dos resultados necessários da colaboração premiada, "a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa" (art. 4º, IV), o diploma normativo deixou de prever a destinação específica desses ativos.*

---

[18] Neste caso, ressalte-se que o pedido da PGR era para destinação à União, como vítima, e para um de sues órgãos específicos: o Ministério da Educação, para ingresso do dinheiro no respectivo orçamento, de acordo com as normas orçamentárias. A AGU indicou que a destinação deveria ser para o FUNPEN - Fundo Penitenciário Nacional, outro órgão da União. O Ministro Edson Fachin decidiu destinar apenas à União, recusando-se a indicar qual de seus órgãos.

A lacuna, conforme aponta o Procurador-Geral da República, pode ser preenchida pela aplicação, por analogia, dos dispositivos que tratam da destinação do produto do crime cuja perda foi decretada em decorrência de sentença penal condenatória.

O art. 91, II, b, do Código Penal estabelece, como um dos efeitos da condenação, "a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé: [...] b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso".

É certo que, como a Petrobras é o sujeito passivo dos crimes em tese perpetrados por Paulo Roberto Costa e pela suposta organização criminosa que integrava, o produto do crime repatriado deve ser direcionado à Sociedade de Economia Mista lesada, para a restituição dos prejuízos sofridos, uma vez que o dispositivo legal invocado (art. 91, II, b, do Código Penal), ao tratar da perda do produto do crime para a União, ressalva expressamente o direito do lesado.

***Não se afigura razoável, portanto, limitar a restituição à Petrobras a 80% (oitenta por cento) dos ativos repatriados, direcionando o restante à União**. O próprio Procurador-Geral da República sustenta, na petição que deu origem a este procedimento, que os prejuízos causados à Petrobras ultrapassariam "o montante de R$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais)" (fl. 7). Por isso, e considerando que o patrimônio repatriado nestes autos amonta a R$ 79.000.000,00 (setenta e nove milhões de reais), não há justificativa legal para limitar a 80% (oitenta por cento) desse valor a reparação devida à Petrobras.*

*Cumpre salientar que a Petrobras é Sociedade de Economia Mista, entidade dotada de personalidade jurídica própria (art. 4º, II, do Decreto- Lei 200/1967), razão pela qual seu patrimônio **não se comunica com o da União**. Eventuais prejuízos sofridos pela Petrobras, portanto, afetariam apenas indiretamente a União, na condição de acionista majoritária da Sociedade de Economia Mista. Essa circunstância não é suficiente para justificar que 20% (vinte por cento) dos valores repatriados sejam direcionados àquele ente federado, uma vez que o montante recuperado é evidentemente insuficiente para reparar os danos supostamente sofridos pela Petrobras em decorrência dos crimes imputados a Paulo Roberto Costa e à organização criminosa que ele integraria.*

Conclui-se, assim, que a situação de a Petrobrás ter decidido reverter para o Brasil, no Acordo celebrado com os Estados Unidos, a maior parte do dinheiro que seria utilizado para o pagamento de multa para o sistema de justiça norte-americano, sem qualquer possibilidade de se beneficiar desses recursos, não atrai a a competência do Juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba para homologar o Acordo de Assunção de Compromissos subsequente, firmado pela Petrobrás com membros do MPF sem poderes para tanto, que definiu a instituição de uma fundação privada, recebimento dos valores, compromissos para a constituição, instalação, funcionamento e objetivos da fundação, e gestão desses valores.

Os preceitos fundamentais acima citados – entre estes a divisão das funções estatais – vedam qualquer atividade que possa extrapolar a atuação judicial e extrajudicial nos limites estabelecidos na Constituição e no Estatuto do Ministério Público Federal (LC 75/93).

IV – PEDIDO LIMINAR

A Carta Maior tem que ser observada de modo obrigatório por todos, particulares e agentes públicos.

A situação em exame, embora tendo como substrato clara boa-fé, ofende gravemente a configuração constitucional do Ministério Público Federal.

A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris)* está suficientemente demonstrada nesta petição inicial. Demonstra-se, com sólidos argumentos, que a iniciativa está em rota de colisão com preceitos estruturantes do Ministério Público e da própria separação das funções do estado.

O perigo na demora processual (*periculum in mora*) é evidente.

O Acordo de Assunção de Compromissos já foi homologado e passou a produzir efeitos. A cada dia que passa ele vai se consolidando, o que torna mais difícil o retorno ao estado original, caso a tutela só seja concedida ao final. Porventura tornando-se fato consumado, irreversível será o dano ao ordenamento jurídico, especialmente à Constituição, a despeito das incertezas de índole econômica e financeira que advirão das operações acaso realizadas.

Além disso, a própria credibilidade do Ministério Público Federal perante a sociedade, tendo em vista que o tema tem sido objeto de debates diários desde sua divulgação, vai sendo minada enquanto não deferido o pleito liminar.

O maior capital de um órgão incumbido constitucionalmente de defender o interesse público é sua credibilidade – valor inegociável e irrenunciável.

Pede-se, portanto, o acolhimento do pedido liminar, até por decisão monocrática do eminente Relator, *ad referendum* do Plenário, para suspender o ato judicial impugnado.

V – PEDIDO

Requer, ao final, que se declare a nulidade da decisão judicial de homologação do Acordo de Assunção de Compromissos, firmado entre o Ministério Público Federal e a Petróleo Brasileiro S/A – Petrobrás, relacionado ao *Non Prosecution Agreement entre Petrobrás e DoJ e à cease-and-desist order da SEC,* e do próprio Acordo estabelecido entre a empresa Petrobrás e o Ministério Público Federal, sem prejuízo de que a Petrobrás adote outras medidas para cumprimento do acordo de *Non Prosecution Agreement entre Petrobrás e DoJ e à cease-and-desist order da SEC,* celebrado com as autoridades norte-americanas.

Brasília, 12 de março de 2019.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República